

Leopoldo Piccardi, *L'Astrolabio*, pagg. 19-24, Anno II, N. 9, 10 Maggio 1964
Governo e Federconsorzi

Parliamo ancora di carrozzoni?

Per evitare un carrozzone, si è riverniciato a nuovo il grande carrozzone della Federconsorzi e gli si sono attaccati dietro tanti altri più piccoli carrozzoni, dall'AIMA fino a tutta la serie degli organismi, più o meno corporativi, ai quali sarà affidata l'esecuzione degli interventi in agricoltura. È un vero convoglio. Al posto di guida, il macchinista è sempre quello: si guarda indietro e sorride compiaciuto.

Di *Leopoldo Piccardi*

Nell'ultimo numero dell'*Astrolabio*, Ernesto Rossi ha ampiamente parlato del disegno di legge, approvato dal Consiglio dei Ministri, per l'istituzione di una nuova azienda statale, l'AIMA, (Azienda per gli interventi sul mercato agricolo). Egli ha detto tutto quello che c'era da dire: e io non posso non essere d'accordo sulle sue conclusioni che rispecchiano un pensiero a noi comune, scaturito dalle discussioni alle quali insieme partecipammo, in occasione del convegno sulla Federconsorzi organizzato dal Movimento Salvemini. Il preannuncio di un mio intervento nel dibattito sull'AIMA, dato da Rossi, con un amichevole riferimento a una mia competenza in materia amministrativa, non mi lascia perciò molto spazio per un discorso che non sia semplice ripetizione di cose da lui dette con la consueta efficacia.

Ma, a costo di ripetere quanto Ernesto Rossi sta da tempo dicendo in queste pagine, nella sua martellante polemica sulla Federconsorzi, vale forse la pena di riprendere il discorso per esprimere, con altre parole, il profondo senso di delusione che non si può non provare per tutto il corso di questa storia. L'organizzazione consortile - Federconsorzi e consorzi agrari provinciali - è nata, nella sua attuale struttura, da un provvedimento legislativo del '48: già nel '51, Ernesto Rossi, con quel fiuto che l'assiste nello scoprire quanto vi è di marcio nella vita politica ed economica del paese, cominciò a sentire il puzzo della Federconsorzi. Risalgono a quell'epoca i suoi primi articoli di denuncia, che proseguirono quasi ininterrottamente fino al '58. Altri, da varie parti e obbedendo a varie ispirazioni, vi fecero eco. Nel '62, viene la precisa e coraggiosa presa di posizione di Manlio Rossi Dora davanti alla Commissione parlamentare antitrust, segue, a breve distanza, il suo libro "Rapporto sulla Federconsorzi". L'intervento di Rossi Doria introduceva nel discorso un elemento nuovo. Era la voce di un economista agrario di fama indiscussa, che confermava le accuse di incontrollato maneggio del pubblico denaro, da tempo mosse alla Federconsorzi accompagnandole con una condanna della politica che essa era riuscita a imporre al paese. Erano intanto venuti alla luce i rilievi della Corte dei Conti, che davano a quelle accuse un crisma di ufficialità. Scoppia la polemica dei "mille miliardi": fra gli scandali che allietano le cronache italiane, la Federconsorzi assume una posizione di indiscusso primato. In questa atmosfera, si inserisce la crisi interna della Federconsorzi. Per un caso fortunato, si trova un presidente che si fa interprete delle critiche che, dall'interno e dall'esterno, investono il gruppo dirigente dell'organizzazione alla quale egli è preposto. Ne deriva uno scontro violento, che chiama in causa l'on. Bonomi, i suoi uomini, il Governo.

Di fronte a ciascuno di questi colpi l'edificio della Federconsorzi scricchiola, sembra in procinto di cadere in rovina. Ma, appena passata la ventata, eccolo sempre ritto, più solido che mai, pronto a sfidare di nuovo la furia degli elementi. Dopo anni di discussione e di lotte, eccoci ad assistere ancora alle adunate, nelle quali l'on. Bonomi lancia la sua sfida a tutti i suoi critici e avversari, facendo valere contro tutti il suo vecchio ricatto anticomunista: e davanti a lui un *parterre de roi*, una fila di ministri, con il presidente del consiglio in mezzo, ad ascoltarlo, ad applaudirlo, a ringraziarlo dell'opera da lui svolta a beneficio della democrazia italiana. Ed eccoci ancora - è notizia di oggi - all'elezione di un consiglio di amministrazione che ruina tutti i fedelissimi dell'on. Bonomi, facendo tacere ogni importuna voce di dissenso.

Tutto questo è sconcertante, anche se riusciamo a comprendere la regola elementare del gioco che sta a base della vicenda. Coltivatori diretti e Federconsorzi, queste due organizzazioni strettamente collegate ed entrambe tenute saldamente in pugno dall'on. Bonomi, costituiscono un unico, formidabile strumento di potere della Democrazia Cristiana. E un partito non si priva volentieri né facilmente dei propri strumenti di potere. Perfino all'on. Moro, sempre così cauto e sfumato nei suoi discorsi, è accaduto di dire un giorno, rivolgendosi alle sinistre:

"Noi non rinunciamo alla Federconsorzi, come voi non rinunciate alla CGIL".

Il raffronto non può andare esente da riserve. Il principio della libertà sindacale è scritto nella nostra

Costituzione: ogni tendenza politica ha diritto di servirsene come meglio crede. Ma non è scritto nella Costituzione che un partito possa impadronirsi di una organizzazione sviluppatasi e arricchitasi con i privilegi derivanti dal suo carattere pubblico, continuare a rafforzarla attribuendole funzioni monopolistiche e dandole ad amministrare grosse fette della pubblica entrata; servirsene per manipolare la volontà dell'elettorato e per portare decine di propri candidati in Parlamento. Si spiega, dunque, la tenacia della DC nel difendere l'on. Bonomi e la sua organizzazione, ma nessuno potrebbe giustificarla. E induce anzi ad amare riflessioni sulla capacità di reazione delle istituzioni democratiche il fatto che gli sforzi riuniti della stampa, dell'opinione pubblica, degli studiosi, degli organi di controllo non riescano neppure a scalfire una posizione di potere costituita e mantenuta in dispregio dei più elementari principi che reggono una democrazia.

Ma dobbiamo dire che le più gravi delusioni non ci sono venute dalla DC, di cui, come ho detto, possiamo comprendere, anche se non giustificare, le resistenze. Ci sono venute piuttosto da quelli che, per varie ragioni, avremmo sperato di trovarci alleati: dalle forze che hanno in passato collaborato o collaborano oggi con la DC, per contrastare le sue tendenze al monopolio del potere; e dagli stessi comunisti, che pure si trovano su una linea di intransigente opposizione e potrebbero quindi, con maggiore libertà di ogni altro gruppo politico, affrontare spregiudicatamente un problema la cui soluzione trova nella più potente forza governativa le più dure resistenze.

La prima ragione di delusione è costituita, per me come per Ernesto Rossi, dal non essere riusciti neppure ad avviare un serio dibattito su quelli che ci erano parsi i veri termini della questione. Nel convegno svoltosi per iniziativa del Movimento Salvemini, avevamo ribadito le accuse contro la Federconsorzi, per il suo malgoverno del pubblico denaro, per la sua nefasta influenza sulla politica agraria del paese, per il suo intervento perturbatore nel gioco politico italiano, ma avevamo anche tentato di indicare la via che poteva condurre a una soluzione. La Federconsorzi, noi dicevamo, ha esercitato ed esercita funzioni che hanno un carattere tipicamente pubblico: le funzioni relative agli ammassi dei cereali, ieri, quelle di organismo di intervento, nel quadro del regolamento emanato dalla CEE, oggi. Queste funzioni devono essere esercitate direttamente da un organismo egualmente pubblico. Poiché non esiste, lo si crei. E poiché si tratta di attività che richiedono conoscenza di mercati interni e internazionali, alta specializzazione tecnica, forte potere di contrattazione, il nuovo organismo di natura pubblica non potrà non essere unitario, a competenza nazionale. Le altre funzioni che la Federconsorzi bene o male svolge o dovrebbe svolgere sono funzioni che si possano far rientrare genericamente nel concetto di assistenza all'agricoltura. Ma in queste funzioni trova posto una tripartizione: vi sono funzioni che spettano, per loro natura, ai pubblici poteri, perché non vi è oggi paese in cui lo stato, largamente inteso, non si assuma certe funzioni di assistenza all'agricoltura; vi sono funzioni che spettano al movimento cooperativo e possono essere da esso esercitate; vi sono funzioni che potrebbero essere svolte dall'organizzazione cooperativa, se essa avesse da noi una maggiore solidità ed efficienza, ma che, nell'attuale stato di sviluppo della cooperazione, devono essere anch'esse esercitate, a titolo interinale, dal pubblico potere, al quale appartiene il compito di stimolare la nascita del movimento cooperativo, curando intanto gli interessi del nascituro e amministrandone i beni. Tutte queste funzioni di assistenza all'agricoltura devono però, per intanto, passare alla regione, la quale ha, per la Costituzione, un'ampissima competenza in materia di agricoltura, salvo a essere dalla regione trasferite a organismi cooperativi, se e quando ciò sarà possibile.

Che queste proposte potessero essere sottoposte a critica, era naturale: per questo le avevamo esposte in un pubblico convegno. Non è certo un falso orgoglio paterno a provocare in noi un senso di delusione per il fatto che altri non le abbia accolte o prese in considerazione. Ma ci spiace che non sia venuta una qualsiasi risposta ai due interrogativi ai quali, con quelle nostre proposte, ci eravamo sforzati di rispondere. Dopo la triste esperienza della riforma fatta dal legislatore del 1948, vogliamo ripetere l'errore di cercare una soluzione del problema sul terreno della falsa cooperazione. Oggi, quando esistano cinque regioni a statuto speciale e quando un settore di opinione pubblica - al quale noi apparteniamo - chiede a gran voce l'istituzione delle regioni a statuto ordinario, possiamo, nell'affrontare il problema della Federconsorzi, ignorare l'esistenza della regione? Erano due domande che, per le nostre proposte, ci sembravano due punti di forza. Ma nessuno le ha raccolte. Torniamo dunque ancora sul discorso.

Che il movimento cooperativo, per sua natura, debba avere un carattere di spontaneità, è cosa che

non dovrebbe essere dimostrata. La cooperativa, nei limiti di funzione e di dimensione che le sono assegnati nell'economia odierna, nasce là dove ne esistono le condizioni economiche, sociologiche, psicologiche; là dove esistono gruppi di produttori o di consumatori uniti da interessi comuni sensibili al vincolo di solidarietà che ne deriva, maturi per un'attività da svolgersi in collaborazione con altri, animati da sentimenti di fiducia reciproca e al tempo stesso capaci di autodifesa. Sono condizioni di cui si può, con un'opera di educazione e con lo spirito di iniziativa, favorire la formazione: tutta la storia della cooperazione lo dimostra. Ma, finché non esistano, non nasce la cooperazione. Non si possono, dunque, creare le cooperative con legge. La Cina di Mao lo ha fatto, coprendo tutto l'immenso territorio del paese con una rete di cooperative agricole. Sono però cooperative per modo di dire. Anche se, come si afferma, non si ricorre a forme dirette di coazione per farvi entrare chi non ne abbia voglia, esiste una irresistibile coazione indiretta: creato un sistema come quello cinese, fuori dalla cooperazione non si vive. Noi parliamo qui di un'altra cosa, dell'impresa cooperativa, quale può esistere in un sistema ancora basato, in gran parte, sulla proprietà, sull'iniziativa privata, sull'economia di mercato. La cooperativa, così intesa, è una creazione spontanea; ed eguale carattere di spontaneità ha la delimitazione funzionale e territoriale della sua attività. Non vi è nessuna ragione perché una cooperativa faccia propria la circoscrizione di una provincia ed estenda la propria azione a tutti i settori della produzione e a tutte le forme di assistenza di cui l'agricoltura possa sentire la necessità. Se la cooperativa, si adegua a una circoscrizione amministrativa, sarà, caso mai, il piccolo comune, che, per le sue dimensioni e per le sue forme di vita, offre condizioni favorevoli al sorgere di uno spirito di cooperazione. Ma coloro che si riuniscono in cooperativa saranno agricoltori che svolgono un'analoga attività produttiva, viticoltori, ulivicoltori, frutticoltori, e così via; e si riuniranno per conservare, trasformare e vendere i loro prodotti, o per acquistare macchine e concimi, non per fare tutte queste cose insieme.

L'idea di estendere la rete dei consorzi a tutta l'Italia, di istituirne uno per ogni provincia, come i prefetti, gli intendenti di finanza e tutti gli altri centri burocratici che costituiscono l'inesorabile catena della nostra organizzazione provinciale, poteva nascere soltanto in tempo di fascismo, in quello spirito di autoritarismo astratto, meccanico, privo di fantasia, che dominò un triste periodo della vita italiana. Ma il fascismo non pretendeva di favorire la cooperazione; l'aveva anzi distrutta, appunto perché era una forza spontanea, che si opponeva alla sua volontà di dominio. I consorzi agrari vissero allora, sotto varia configurazione, ora di enti pubblici, ora di enti morali, ma sempre come ingranaggi di un unico meccanismo, che era quello dello stato totalitario. Il legislatore del '48 si illuse, o volle illudersi, quando pretese di trasformare, con il tocco di bacchetta magica della legge, in vere, autentiche cooperative quelli che erano gli organismi burocratici di un regime. Il risultato è quello che vediamo: la Federconsorzi di Bonomi.

Che ora, dopo questa esperienza, si continui a parlare di "democratizzare" la Federconsorzi, di trasformare i consorzi agrari in vere, autentiche cooperative, dimostra soltanto quanto poco la storia sia *magistra vitae*, o forse, più ancora, dimostra quanto le parole servano agli uomini per ingannare se stessi e gli altri. Oltre questi vacui discorsi i partiti non si sono spinti, O meglio, si sono spinti poco oltre i comunisti con il progetto che prende il nome dai proponenti onorevoli Avolio, Sereni, Miceli e Ivano Curti, quando hanno proposto che i consorzi agrari siano trasformati in cooperative di secondo grado, in consorzi di cooperative, rimanendo la Federazione come organo obbligatorio di collegamento fra i consorzi con limitate funzioni. Schema che almeno tiene conto del carattere di spontaneità che deve essere riconosciuto, alla base al movimento cooperativo, ma che lo mortifica sovrapponendo a esso una organizzazione, di diritto o di fatto, obbligatoria, di secondo e terzo grado, che non ha alcuna giustificazione. Ma soprattutto il progetto comunista dimentica o vuol dimenticare la enorme varietà di livelli di sviluppo che ha assunto il movimento cooperativo in Italia, dove, in alcune regioni, si conoscono organismi cooperativi efficienti, anche se non sempre fedeli a un genuino spirito di cooperazione; mentre altrove le cooperative sono creazioni artificiali, prive di qualsiasi consistenza, o rappresentano la semplice mascheratura di imprese speculative, quando non sono strumenti della mafia o della camorra. E ciò senza parlare del pullulare di false cooperative con le quali i vari partiti e gruppi si contenderebbero il controllo dei consorzi agrari, qualora fossero configurati come cooperative di secondo grado. Certamente, in questa gara, i comunisti si assicurerebbero alcune posizioni importanti: e ciò può spiegare il senso del loro progetto. Ma ci si pone così su un piano di strumentalismo non diverso, per qualità se non per

intensità, da quello proprio alla DC. E non si risolve così un problema che investe l'intera organizzazione dell'agricoltura italiana.

Credo, dunque, che il monito contro la falsa cooperazione non debba, in questa materia, essere dimenticato. Tanto più che, in un'atmosfera di più o meno sincera, "socialità", ci accade troppo spesso, anche in altri settori della vita nazionale, di sentir risuonare il motivo del favore verso le cooperative, vecchio e logoro *slogan* che spesso ricopre merce di contrabbando e contro il quale dovrà stare in guardia chiunque ritenga che i privilegi vadano combattuti in tutte le forme in cui possano presentarsi.

VENIAMO alle regioni. Tutti oggi vogliono le regioni: all'opposizione, le vogliono, fermamente e immediatamente, i comunisti; al governo, le vogliono socialisti e repubblicani, più lepidamente i socialdemocratici, più o meno *oborto collo* la DC. Ma, insomma il Governo di centro-sinistra si è impegnato a farle e non abbiamo ragione di ritenere che non le faccia. Le regioni, per l'art. 117 della Costituzione, sono investite di potere legislativo, con il solo limite dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello stato, in materia di agricoltura e foreste. E' forse la materia in cui esse hanno una competenza più estesa e illimitata: tanto che quasi non si vede come un ministero dell'agricoltura e foreste possa continuare a sussistere. E allora, quando parliamo di una riforma o riorganizzazione della Federconsorzi e dei consorzi agrari, le regioni possiamo forse dimenticarcele? Se c'è uno schema che faccia a pugni con l'ordinamento regionale è proprio quello dell'organizzazione consortile, rigorosamente modellato sul figurino dell'Italia monarchica e fascista: tutto il potere al centro; organi esecutivi dislocati su tutto il territorio nazionale, con sfere di competenza ritagliate secondo quelle generali ripartizioni amministrative che sono le circoscrizioni provinciali. A questo schema la regione è sconosciuta. Come è allora possibile che, mentre la quasi totalità del potere pubblico, in materia di agricoltura, spetta alle regioni, queste siano assenti da una organizzazione di assistenza all'agricoltura che ha fatto in passato la politica agraria italiana e continuerà a farla, se la si lascia sopravvivere nella sua struttura attuale? E tuttavia, l'interrogativo da noi posto, che cosa debba farsi per adeguare la organizzazione consortile all'ordinamento regionale, non ha avuto risposta.

Ancora una volta, ci troviamo di fronte a una di quelle contraddizioni in cui cadono le forze politiche, divise fra i disegni ideali ai quali le loro opinioni e tendenze le porterebbero e gli adattamenti suggeriti dai loro immediati interessi di successo elettorale e di espansione. I nostri costituenti hanno voluto l'istituzione della regione: è stata forse la più geniale intuizione che essi abbiano avuta. Ma volere la regione non significava soltanto inserire un nuovo ente locale fra gli altri; significava accettare una nuova logica che avrebbe dovuto necessariamente condurre a una completa revisione del nostro schema di decentramento autarchico e burocratico. Da un lato, importava la soppressione della provincia, come ente locale artificiosamente creato, che non era mai riuscito ad assumere consistenza e vitalità; d'altro lato, la soppressione della provincia, come circoscrizione amministrativa dello stato; con l'abolizione della prefettura e una più funzionale dislocazione dei servizi statali, secondo le specifiche esigenze di ogni singola amministrazione. Ma la Costituente, nell'introdurre nei nostri ordinamenti la regione, lasciò sopravvivere la provincia. Abbiamo anzi in seguito assistito a una gara fra partiti per elevare a capoluoghi di provincia i più modesti centri locali: è di oggi la notizia che, con il commovente accordo di uomini d'ogni colore, la Sardegna avrà la provincia di Oristano. Chi vuole ad ogni costo la regione, non ha ritengo a scavarne le fondamenta con la creazione di nuove province; chi dice, a parole, di non volere i prefetti, chiede che altri ne siano istituiti, con il loro corteggio di pubblici uffici. In un'Italia che è vicina a una piena occupazione, non è venuto meno il vecchio costume di dare fiato a qualche modesta cittadina eleggendola a sede di una inutile e costosa organizzazione burocratica. Se non possiamo dichiararci soddisfatti sul piano dei principi la nostra soddisfazione non è maggiore se guardiamo al problema politico della Federconsorzi, considerato come punto di incontro, di scontro, di equilibrio delle forze politiche in gioco. La prima, grave delusione ci venne a questo proposito dall'accordo programmatico in base al quale si costituì l'attuale governo di centro-sinistra. In queste pagine, sono già state formulate, su quell'accordo, obiezioni e riserve. Ma che, nel momento in cui i socialisti italiani si impegnavano per la prima volta in una esperienza di collaborazione con la DC, essi non abbiano potuto ottenere da questa l'avviamento a una seria soluzione di un problema ormai così maturo, come quello della Federconsorzi, costituisce forse il

punto più debole del programma governativo. Come tutti ricordano, l'accordo riconosceva la necessità che le funzioni pubbliche di intervento, nel settore agricolo, fossero affidate ad un apposito organismo, ma indicava questo come "una gestione speciale autonoma sotto controllo pubblico, da costituirsi presso la Federconsorzi; e, venendo a parlare in modo specifico di questa ultima, ricordava la necessità di rendere "più efficace" la funzione di essa e quella del consorzi, di "sempre più adeguare la loro opera alla nuova realtà del mondo agricolo". Seguivano cenni, piuttosto confusi, alle linee di una possibile riforma dell'intera organizzazione consortile. All'on. Bonomi, dopo tante benedizioni di cardinali e ministri, non è dunque mancata neppure quella del centro-sinistra!

La difficile situazione nella quale i socialisti si erano in questo modo venuti a cacciare è in seguito alquanto migliorata grazie alla presa di posizione del presidente Costa, che consentiva di riaprire il problema su altre basi. La richiesta della nomina di un commissario, anche se estranea all'accordo di governo, trovava una giustificazione nella crisi interna della Federconsorzi e nella necessità di difendere dal prepotere del gruppo dirigente quelle forze che, in seno all'organizzazione consortile, avevano fatto sentire la loro presenza e una certa vitalità. Ma la richiesta della nomina di un commissario, non sappiamo con quale fermezza presentata alla DC dai suoi alleati, si urtò contro un rigido *non possumus*. Venne, in cambio, qualche cenno alla possibilità di elezione di un presidente che, per la sua persona e per i poteri affidatigli, potesse segnare per la Federconsorzi l'inizio di un nuovo corso, in piena indipendenza dall'on. Bonomi e dai suoi seguaci. Oggi siamo alla elezione di un consiglio di amministrazione che rende vane anche queste speranze. I socialisti hanno fatto il viso dell'arme: vedremo se insisteranno e con quale risultato.

Ma intanto è venuta l'incredibile storia dell'AIMA. Ernesto Rossi, le cui parole qualcuno ha trovato comodo, in questa occasione, ricordare, aveva detto che il problema della Federconsorzi, sottratte a questa le gestioni pubbliche, avrebbe potuto considerarsi per tre quarti risolto. Ebbene, si è trovato un ministro democristiano, il ministro dell'agricoltura on. Ferrari Aggradi, che ha avuto il coraggio - e bisogna dargliene merito - di presentare al Consiglio dei ministri un disegno di legge con il quale si istituiva un nuovo ente pubblico, del tutto estraneo alla sfera d'azione della Federconsorzi, relativamente indipendente dalla burocrazia ministeriale per l'esercizio delle funzioni di organismo di intervento previste dal regolamento CEE e per lo svolgimento di quelle altre attività commerciali, relative ai prodotti agricoli, che avessero potuto venire a esso affidate da enti pubblici o da cooperative e dalle loro organizzazioni. Questo disegno di legge, che risolveva per tre quarti il problema, è caduto, non per effetto di una sollevazione del partito di maggioranza relativa, ma per le obiezioni dei suoi alleati, che non le hanno permesso di fare un così grave sacrificio sull'altare dell'interesse generale. Pare che le prime resistenze siano venute dal ministro della giustizia on. Reale, il quale avrebbe espresso la preoccupazione che, con l'istituendo ente, nascesse un nuovo "carrozzone". Partiti da questa osservazione, che non brillava forse per precisione tecnica né per intuizione politica, i ministri si sono trovati facilmente d'accordo nel sostituire all'ente pubblico proposto dall'on. Ferrari Aggradi un'azienda statale, con personalità giuridica, costituita presso il Ministero dell'agricoltura, presieduta dal ministro, amministrata da un consiglio nel quale avranno una voce preponderante due alti funzionari dello stesso Ministero: la quale azienda, poi, non dovrà compiere essa stessa le attività che giustificano la sua istituzione, ma le affiderà, non si comprende bene se a titolo di concessione o di appalto, a cooperativa, a consorzi o loro organizzazioni. La scelta fra gli aspiranti alla assunzione del servizio, che dovranno prima chiedere Inscrizione in appositi albi, avverrà mediante asta pubblica o licitazione privata.

Ernesto Rossi ha espresso un giudizio politico su questa operazione, che ha giustamente definita come sostituzione di infante nella culla. In luogo di un ente pubblico sganciato dalla Federconsorzi, autonomo, amministrato da uomini indipendenti, avremo un nuovo servizio ministeriale, retto da quegli stessi funzionari che hanno in passato dato prova del loro attaccamento all'on. Bonomi e ne hanno attuato la politica; un organismo che avrà il solo compito di affidare le gestioni pubbliche, che si volevano sottrarre alla Federconsorzi, a cooperative, a consorzi o loro organizzazioni. E quali saranno mai, almeno nella maggior parte, queste cooperative, questi consorzi e queste organizzazioni di consorzi se non la stessa Federconsorzi e i consorzi agrari provinciali, da essa tenuti fermamente in pugno? Come si potranno escludere dagli albi la Federconsorzi e i consorzi agrari, che potranno vantare esperienza, possesso di attrezzature, mezzi finanziari cospicui? E

saranno proprio i funzionari che hanno sempre dato all'on. Bonomi così ampie prove di collaborazione quelli che renderanno la vita difficile alle organizzazioni da lui controllate? (¹), Così il gioco è fatto: con piena soddisfazione della DC, la quale ha ottenuto più di quanto avrebbe desiderato e può dire di essersi fatta anche pregare per accettare il regalo generosamente offertole dai suoi alleati. Quando eravamo bambini ed eravamo così sprovveduti da leggere il *Corriere dei piccoli* - quel giornale che, secondo la bella definizione di Scipio Slataper, aveva la funzione di preparare i futuri lettori della *Domenica del Corriere* - vi trovavamo una storia figurata; la storia del ragazzo il quale, essendogli venuto in uggia un suo bambolotto, tentava di disfarsene, ma invano. Se lo lasciava cadere in strada, qualcuno glielo riportava, se si sforzava di farlo in pezzi, riusciva soltanto ad ammalarsi le dita o a rompere il martello. La DC ha la stessa sorte. Quand'anche l'on. Bonomi diventasse per essa l' "odiato burattino", non spera di disfarsene: la mano soccorrevole di uno dei suoi alleati glielo farà sempre ritrovare dinnanzi.

Quale giudizio, su un piano tecnico-amministrativo, si deve dare dell'Azienda che il disegno di legge governativo si propone di creare? Anche su quest'aspetto del problema Ernesto Rossi ha già mietuto il campo. Elenco comunque, in modo schematico, i punti che a me sembrano meritevoli di rilievo e che in gran parte sono già stati toccati nel suo articolo.

a) Fra le tante forme alle quali la legge può ricorrere per assicurare lo svolgimento di una funzione pubblica o di interesse pubblico (amministrazione statale, nella sua organizzazione ordinaria; direzioni generali o servizi autonomi; amministrazioni statali con personalità giuridica: enti pubblici; concessioni o appalti di servizi), il Consiglio dei ministri è andato a cercare la più singolare, l'amministrazione statale con personalità giuridica distinta da quella generale dello stato. E' un prodotto del virtuosismo concettuale di amministratori e di giuristi, che forse ha il solo pregio di confondere le idee. Ma fin qui poco male, perché si tratta di giochetti che hanno scarsa rilevanza pratica.

b) L'AIMA è costituita presso il Ministero dell'Agricoltura ed è presieduta dal Ministro. E questo è male, molto male. Da vent'anni parliamo di riforma dell'amministrazione, ma è un discorso generico che è servito soltanto a creare una nuova poltrona di ministro. Se volessimo avviare con serietà una riforma dell'amministrazione, uno dei primi problemi da esaminare sarebbe quello dei rapporti tra ministro e burocrazia. L'on. Venerio Cattani si è compiaciuto che l'AIMA, sia posta "sotto la responsabilità politica e amministrativa del ministro". Non tutti, dunque, hanno ancora capito che l'amministrazione italiana vive in un regime di assoluta e generale irresponsabilità, perché la responsabilità, formale e vuota di contenuto, del ministro copre la responsabilità dell'intera gerarchia burocratica, ad eccezione, forse, di qualche modesto ufficio esecutivo. E questo durerà finché pretenderemo che il ministro faccia un lavoro da bracciante, firmando migliaia di pezzi di carta che non può neppure scorrere con lo sguardo, nei ritagli di tempo che gli rimangono dopo aver passato ore in parlamento a rappresentare il governo in aula o nelle commissioni, dopo aver trascorso settimane a Bruxelles, a Lussemburgo, a Parigi a Londra, a Washington o dovunque lo portino gli odierni rapporti internazionali; dopo aver partecipato alle riunioni e alle manovre di partito, dopo aver dedicato qualche *week-end* al suo collegio elettorale. Senza tener conto di famiglia, interessi personali, malattie, riposo e svaghi. Se a qualcuno questo pare il sistema della responsabilità ministeriale, si accomodi. Ma smettiamola di parlare di riforma dell'amministrazione.

c) Il consiglio di amministrazione dell'AIMA, è composto in maggioranza di direttori generali. E anche a questo proposito ha ragione Rossi. I direttori generali, per ragioni analoghe a quelle che valgono nei confronti dei ministri, dovrebbero lavorare più al proprio tavolo e meno nei consigli,

¹ Ci sembrano del tutto fuori strada l'*Avanti!* (12 aprile 1964) e *Politica* (articolo di Vasco Binazzi, nel numero del 15 aprile 1964), quando sostengono che alle gare non potrebbero partecipare la Federconsorzi e i consorzi agrari. Questa tesi si richiama, a quanto pare, all'art. 3 del disegno di legge, dove si dice che "a partire dal 1 luglio 1964 l'Azienda esercita i compiti di organismo di intervento previsto dal regolamento comunitario 4 aprile 1962, n. 19; compiti esercitati dalla Federazione italiana dei consorzi agrari fino al 30 giugno 1964". Ma dire che le funzioni di organismo di intervento, a decorrere dal 1 luglio, passeranno dalla Federconsorzi all'AIMA non significa che la Federconsorzi e i consorzi siano esclusi dalle gare che l'Azienda, come organismo di intervento, bandirà per il conferimento delle concessioni e degli appalti, ai sensi dei successivi articoli 10 e 11. L'ha capito benissimo la Federconsorzi, la quale, nel plaudire all'istituzione dell'AIMA, che entra a far parte del "concerto di organizzazioni" destinate a cooperare, sotto il diretto controllo del Ministero per l'agricoltura, a tutti i fini della politica agraria, aggiunge: "In questo concerto, piaccia o non piaccia a certi politici, l'organizzazione dei consorzi agrari ha una parte preminente per capacità di intervento, per solidità finanziaria e per autentiche benemerienze acquisite" (*Giornale di agricoltura*, 19 aprile 1964).

nelle commissioni e via dicendo. D'altra parte, nello stato moderno, l'articolazione dell'amministrazione pubblica in servizi enti e organismi dotati di una certa autonomia consente di acquisire la collaborazione di uomini capaci di servire la cosa pubblica e dotati di esperienze e capacità diverse di quelle della burocrazia tradizionale; una seconda schiera di funzionari che può essere preziosa, se i ministri riusciranno a comprendere che presidenze e consiglieri degli enti pubblici non servono soltanto a sistemare i loro segretari particolari

d) Il personale di cui si varrà la nuova azienda sarà esclusivamente costituito da impiegati statali, dipendenti dal Ministero dell'agricoltura; soltanto temporaneamente potrà essere distaccato presso l'AIMA personale degli altri enti di riforma. Grosso errore, perché, come bene ha detto Rossi, la burocrazia del Ministero dell'agricoltura è fra le più sconquassate, in dipendenza delle vicende del fascismo, della guerra e del post-fascismo; perché è una burocrazia superata dai recenti, vertiginosi progressi dell'agricoltura; perché le funzioni relative allo acquisto, alla conservazione, alla vendita dei prodotti e al relativo finanziamento sono fra quelle alle quali la burocrazia ministeriale è più impreparata. Né a questi inconvenienti si può operare di ovviare con il sistema delle concessioni o appalti, di cui parleremo, perché la preparazione e stipulazione dei contratti e il controllo sulla loro esecuzione richiedono quelle doti di preparazione e competenza che mancano appunto alle amministrazioni statali. La storia del monopolio-banane insegna!

e) Ma non ha insegnato niente. Ancora una volta, la storia è una maestra da strapazzo. Ernesto Rossi coglie nel segno quando, a proposito del sistema delle concessioni o appalti e delle gare relative, ricorda il precedente delle banane e del processo tuttora in corso. Lo stato può servirsi, per assicurare i pubblici servizi, di concessioni o appalti, ma è un sistema che richiede una eccezionale capacità di controllo. Da noi, lo stato riesce qualche volta a gestire decorosamente un servizio, ma, quanto a controlli, ha sempre dato la prova di un'assoluta inettitudine. Il ricorso all'asta pubblica o alla licitazione privata, per la scelta del concessionario o dell'appaltatore, sembra appagare un'astratta esigenza di regolarità e di correttezza. Ma le gare hanno un'indubbia utilità quando tutti gli elementi sono noti e invariabili, meno uno, il prezzo, che può oscillare entro certi limiti. Se si tratta di comprare o vendere una cosa determinata, la gara, purché non intervengano fattori estranei a turbarne lo svolgimento, funziona benissimo. L'amministrazione riesce infatti a soddisfare la sua esigenza, che è quella di pagare un prezzo che sia verosimilmente il più basso possibile, o di ricevere un prezzo che sia verosimilmente il più alto possibile. Avvenuto lo scambio della cosa e del prezzo, tutto è finito. Le cose vanno diversamente quando si tratta di opere pubbliche o di servizi, perché l'opera può essere eseguita in molti modi e in modo anche più vario può essere gestito un servizio. L'amministrazione crede di aver fatto un buon affare, al momento della stipulazione del contratto, ma può in seguito accorgersi di essersi procurata soltanto liti e fastidi. Le attività che, in base all'art. 10 del disegno di legge governativo, dovranno essere date in concessione o in appalto ("l'acquisto, la conservazione, la vendita dei prodotti, il relativo finanziamento e ogni altra operazione per la esecuzione degli interventi sul mercato dei prodotti agricoli") presentano un'estrema complessità e possono, nonostante ogni possibile previsione, essere svolte nel modo più diverso e con il più vario grado di onestà e di efficienza: affidarsi, per esse, alla concessione o allo appalto da conferirsi attraverso una pubblica gara significa veramente comprare il classico sacco chiuso, nel quale potrà accadere che altro non si trovi se non un gatto arrabbiato.

f) Ernesto Rossi ricorda che l'amministrazione statale è impacciata, nei suoi movimenti, da regole, formalità e controlli assolutamente incompatibili con un'attività commerciale del tipo di quella affidata all'AIMA. Ancora una volta ha ragione. E' stata in gran parte l'esigenza di sfuggire a quei metodi di amministrazione la causa del continuo ricorso alla creazione di nuovi enti pubblici: un processo che è, sotto alcuni aspetti, patologico, perché determinato da ordinamenti e sistemi amministrativi superati; mentre, sotto altri aspetti, è fisiologico, in quanto la varietà di funzioni attribuite allo stato moderno rende necessaria una corrispondente varietà di schemi organizzativi e di metodi di lavoro, che dà una permanente giustificazione all'esistenza, accanto all'amministrazione statale, di altri centri di attività amministrativa, diversamente ordinati, secondo i fini ai quali sono destinati. Quando si pretende, in omaggio ad astratti principi di rigore amministrativo, di bloccare la creazione di nuovi enti pubblici, mentre non si ha la volontà o la capacità di risanare la nostra amministrazione, ci si comporta come chi, di fronte a un uomo infermo di gambe, invece di curarlo, volesse impedirgli di usare le stampelle, con il pretesto che il reggersi sulle stampelle non è un

modo normale di tenersi ritte e di camminare.

Così, per evitare un carrozzone, si è riverniciato a nuovo il grande carrozzone della Federconsorzi e ci si sono attaccati dietro tanti altri più piccoli carrozzoni, dall'AIMA, fino a tutta la serie degli organismi, più o meno cooperativi, ai quali sarà affidata l'esecuzione degli interventi in agricoltura. E' un vero convoglio. Al posto di guida, il macchinista. è sempre quello: si guarda indietro e sorride compiaciuto.

Leopoldo Piccardi